

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

INFORME FINAL DE AUDITORÍA MODALIDAD DESEMPEÑO
CÓDIGO 266

FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS CESANTIAS Y PENSIONES
FONCEP

“Evaluación contractual y operativa al sistema de información SI CAPITAL”

Período auditado 2012 a marzo de 2015

DIRECCIÓN SECTORIAL HACIENDA

Bogotá D.C., agosto de 2015

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS CESANTIAS Y PENSIONES
FONCEP

Contralor de Bogotá	DIEGO ARDILA MEDINA
Contralor Auxiliar	LIGIA INES BOTERO MEJIA
Director Sectorial de Hacienda	JAIRO HERNAN ZAMBRANO ORTEGA
Asesores	JOSÉ ANTONIO CRUZ VELANDIA JAIRO PEÑARANDA TORRADO
Gerente	EDGAR FERNANDO RODRIGUEZ PINZON
Equipo de Auditoría	YANY QUINTERO TRUJILLO JORGE ALEJO CALDERON PERILLA CARDENIO VALENCIA CHAVERRA
Apoyo Técnico	JORGE CHACON PINZON

TABLA DE CONTENIDO

1. CARTA DE CONCLUSIONES	4
2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA.....	7
3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA.....	8
3.1. SI CAPITAL: INTERFACES DE MÓDULOS Y HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS	8
3.2. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN.....	9
3.2.1. Anexo N° 6 al Contrato Interadministrativo N° 20 de 2012	9
3.2.2. Contrato de prestación de servicios N° 57 de 2014	10
3.2.2.1 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria</i>	11
3.2.2.2 <i>Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal</i>	15
3.2.2.3 <i>Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria</i>	17
3.2.3. Contratos de prestación de servicios profesionales.....	18
3.2.4. Conclusiones	21
ANEXO: CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS	23

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

1. CARTA DE CONCLUSIONES

Doctora
MYRIAM ROSA ACOSTA SUAREZ
Directora
FONDO DE PRESTACIONES ECONOMICAS, CESANTIAS Y PENSIONES -
FONCEP
Ciudad

Asunto: Carta de Conclusiones

La Contraloría de Bogotá, con fundamento en los artículos 267 y 272 de la Constitución Política y el Decreto 1421 de 1993, llevó a cabo auditoria de desempeño al Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP, vigencia 2012 a la fecha, a través de la evaluación de los principios de economía, responsabilidad, eficiencia y eficacia con que se planearon, ejecutaron y administraron los recursos puestos a su disposición y los resultados de la gestión respecto a la evaluación contractual y operativa al sistema de información SI CAPITAL, para un periodo auditado comprendido entre el año 2012 a marzo de 2015.

Es responsabilidad de la administración el contenido de la información suministrada por la entidad y analizada por la Contraloría de Bogotá D.C. La responsabilidad del órgano de control consiste en producir un informe preliminar y uno final como resultado de la auditoria de desempeño que contenga el concepto sobre el examen practicado.

La evaluación se llevó a cabo de acuerdo con normas de auditoría generalmente aceptadas, con políticas y procedimientos de auditoría establecidos por la Contraloría, consecuentes con las de general aceptación; por lo tanto, requirió acorde con ellas, de planeación y ejecución del trabajo de manera que el examen proporcione una base razonable para fundamentar nuestro concepto.

La auditoría incluyó el examen sobre las evidencias y documentos que soportan el cumplimiento de las disposiciones legales; los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados en papeles de trabajo, los cuales reposan en los archivos de la Contraloría de Bogotá D.C.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

CONCEPTO DE GESTION SOBRE EL ASPECTO EVALUADO

La Contraloría de Bogotá D.C. como resultado de la Auditoria de Desempeño adelantada en el Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones - FONCEP, conceptúa que la gestión de la entidad en referencia a la puesta en funcionamiento del Sistema SI CAPITAL, herramienta dada en forma gratuita por la Secretaria Distrital de Hacienda a las entidades distritales con el ánimo de mejorar el procesamiento y manejo de la información y su interconectividad, no se ha logrado implementar en su totalidad, pues se pudo evidenciar que los aplicativos PREDIS, OP, OPGET y CAJA MENOR funcionan de manera integral y otros como el PERNO, SAE y SAI funcionan de manera parcial respecto al LIMAY. El módulo LIMAY no se utiliza por disposición del área contable y el PAC por acceder directamente al módulo PAC de la Secretaria Distrital de Hacienda. Finalmente, se concluye que la dificultad para obtener una integralidad total o completa de los módulos relacionados depende de decisiones administrativas de la entidad en cuanto a mayores recursos técnicos, humanos y presupuestales necesarios para lograrlo.

Dentro de la muestra analizada por esta auditoría, respecto al Contrato de Prestación de Servicios No. 57 de 2014, se pudo establecer que el FONCEP en la etapa precontractual no cumplió con los principios de planeación y eficiencia, en razón a que los estudios previos a la contratación fueron deficientes e insuficientes en aspectos relevantes para el éxito de la misma, prueba de ello es la Adición No. 1 al contrato inicial, tanto en tiempo como en recursos, pero además con la falencia de no haber establecido en la adición las actividades por dichos recursos. De ahí, que si bien es cierto, el contratista en su plan de trabajo describe unas actividades, las mismas no obran en la adición y además el objeto contractual del contrato inicial establece las actividades en PENSIONES, que involucra obviamente las cuotas partes pensionales, por ende se pagaron dos veces las mismas actividades, hecho que se evidencia en los Planes de Trabajo presentados por el contratista tanto para el contrato inicial, como para la Adición No. 1, en los que se establecieron la obligación de automatizar 10 procedimientos para el área PENSIONES y 20 procedimientos para el área del Grupo Funcional de NOMINA.

Lo anteriormente expuesto, también evidencia falencias en el control fiscal interno del FONCEP en la medida que no se está realizando la gestión de sus propios procedimientos y el cumplimiento de los mismos.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

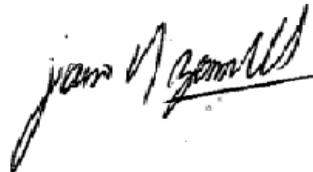
PRESENTACION PLAN DE MEJORAMIENTO

A fin de lograr que la labor de control fiscal conduzca a que los sujetos de vigilancia y control fiscal emprendan acciones de mejoramiento de la gestión pública, respecto a cada uno de los hallazgos comunicados en este informe, la entidad a su cargo, debe elaborar y presentar un plan de mejoramiento que permita solucionar las deficiencias puntualizadas en el menor tiempo posible y atender los principios de la gestión fiscal; documento que debe ser presentado a la Contraloría de Bogotá, D.C., a través del Sistema de Vigilancia y Control Fiscal –SIVICOF- dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la radicación de este informe, en la forma, términos y contenido previsto en la normatividad vigente, cuyo incumplimiento dará origen a las sanciones previstas en los artículos 99 y siguientes de la ley 42 de 1993.

Corresponde, igualmente al sujeto de vigilancia y control fiscal, realizar seguimiento periódico al plan de mejoramiento para establecer el cumplimiento y la efectividad de las acciones para subsanar las causas de los hallazgos, el cual deberá mantenerse disponible para consulta de la Contraloría de Bogotá, D.C., y presentarse en la forma, términos y contenido establecido por este Organismo de Control.

El anexo a la presente Carta de Conclusiones contiene los hallazgos detectados por este órgano de control.

Atentamente,



JAIRO HERNAN ZAMBRANO ORTEGA
Director Fiscalización Sector Hacienda

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

2. ALCANCE Y MUESTRA DE AUDITORÍA

El alcance de la Auditoría de Desempeño realizada al FONCEP comprende el análisis y evaluación de los procesos contractuales celebrados por la entidad entre el 2012 a marzo de 2015 relacionados con las aplicaciones y módulos que comprenden el sistema de información SI CAPITAL, tales como el PERNO, SAE, SAI, TERCEROS, OPGET, OP, PREDIS, LIMAY, CORDIS y CO, con el objeto de determinar la implementación y puesta en marcha de los aplicativos y herramientas tecnológicas, para establecer su utilidad dentro de la gestión del FONCEP.

A este punto es relevante aclarar que el acuerdo contractual objeto de la auditoría, corresponde al aplicativo Si Capital, dentro del cual uno de sus módulos es el sistema Cordis, utilizado para la radicación y administración de la correspondencia, sistema que fue remplazado por la entidad según Anexo No. 6 del Contrato Interadministrativo No. 20 de 2012, suscrito con la ETB para la implementación y puesta en funcionamiento del aplicativo ControlDoc, que es el aplicativo que viene a realizar las funciones del Cordis, en cuanto a la gestión documental, realizando además la digitalización y sistematización de los documentos contentivos de los expedientes pensionales.

Así las cosas, el FONCEP suscribió Contratos de Servicios para apoyar la gestión en la administración de la base de datos con que cuenta la entidad, no solo para Si Capital y ControlDoc, sino para todos los aplicativos que tiene el FONCEP en aras del cumplimiento de todas las actividades a su cargo; por lo cual se tomó como muestra nueve (9) contratos por valor de \$1644 millones, para las vigencias 2012, 2013 y 2014, que se relacionan a continuación:

CUADRO No. 1 -MUESTRA DE AUDITORIA

Cifras en pesos

No. contrato	Año	Contratista	VALOR (\$)	ADICIÓN
20 -Anexo No.6	2012	Empresa de Telecomunicaciones Bogotá – ETB	519.686.013	
066		Orlando Bayona	13.000.000	
071		Diego Armando Bernal	6.000.000	
017	2013	Diego Enrique Narváez Sánchez	22.000.000	
064		Rubén Alfredo Nieto Gómez	16.500.000	
015	2014	Sneider Torrado	52.360.000	23.780.167
057		CONTROL ONLINE S. A. S.	609.928.000	300.000.000
075		Luz Marina Charry	18.480.000	
012	2015	Sneider Torrado	81.188.000	

Fuente: información FONCEP

3. RESULTADOS DE LA AUDITORÍA

3.1. SI CAPITAL: INTERFACES DE MÓDULOS Y HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS

El sistema de información SI CAPITAL, es una herramienta informática creada por la Secretaría Distrital de Hacienda, entregada a diversas entidades del distrito capital para facilitar, mejorar y aligerar el manejo y procesamiento de la información. En respuesta dada por la entidad, se pudo establecer que los módulos del sistema SI CAPITAL que el FONCEP ha implementado y que han entrado en producción para ser integrados al software mencionado son:

- PERNO: corresponde a nómina administrativa
- SAE: corresponde a almacén de elementos de consumo
- SAI: corresponde a inventarios de elementos devolutivos
- TERCEROS: para la información de terceros
- OPGET: corresponde a gestión de pagos
- OP: corresponde a órdenes de pago y relación de autorizaciones
- PREDIS: para el manejo de lo presupuestal
- LIMAY: para el manejo contable
- CORDIS: para correspondencia. Inactivo. Fue reemplazado por ControlDoc
- CO: parcialmente implementado para el manejo del catálogo de elementos

A su vez, los aplicativos SI CAPITAL se dividen en tres grupos:

- 1- Administrativos: PERNO, SAE, SAI y parcialmente CO.
- 2- Financieros: PREDIS, OP, OPGET, CAJA MENOR.
- 3- Transversales: TERCEROS y LIMAY.

PERNO: El módulo de PERNO (Nómina Administrativa) tiene interfaz inicialmente con PREDIS, la cual se realiza una vez se hace el cierre y tiene que darse el presupuesto correspondiente a cada uno de los conceptos de pago; posteriormente se envía la información de los diferentes pagos de los conceptos al módulo de OPGET, donde posteriormente se direccionan los pagos ya sea para los terceros o los funcionarios.

PERNO y Caja Menor, suministran información en línea.

PREDIS: Es la aplicación del Presupuesto Distrital, la cual se centra la información del Presupuesto del Distrito Capital en la SDH. Este módulo se utiliza para crear las

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Órdenes de Pago y Relaciones de Autorización de Pagos para posteriormente enviar los registros a pagar al módulo de OPGET. Este módulo tiene interfaz con los aplicativos de OP, OPGET.

OPGET Módulo de Gestión de Pagos, al cual se refleja la información desde OP, PERNO y se consulta información de PREDIS. Este módulo actualmente contabiliza la información con LIMAY, para ir teniendo información guardada, para cuando se desee utilizar esta aplicación contable.

CAJA MENOR. Permite consultar información desde PERNO, PREDIS y genera la información para OPGET, prestando lo servicios de caja menor de FONCEP.

La Interfaz que se usa es la que viene por defecto en el SI CAPITAL en la línea base del 2005, dadas las particularidades de las necesidades del área contable y la atomicidad de los datos, las interfaz para con LIMAY no se ha logrado hasta la fecha.

En visita administrativa fiscal practicada al FONCEP en agosto 10 de 2015 se manifestó al ente de control que los módulos del sistema SI CAPITAL viene operando y están en producción. Se pudo evidenciar que los aplicativos PREDIS, OP, OPGET y CAJA MENOR funcionan de manera integral y otros como el PERNO, SAE y SAI funcionan de manera parcial respecto al LIMAY. El LIMAY no se utiliza por disposición del área contable y el PAC por acceder directamente al módulo PAC de la Secretaria Distrital de Hacienda.

De igual manera, se manifestó que la dificultad para obtener una integralidad total o completa de los módulos relacionados depende de decisiones administrativas de la entidad en cuanto a mayores recursos técnicos, humanos y presupuestales necesarios para lograrlo.

3.2. ANÁLISIS DE LA CONTRATACIÓN

3.2.1. Anexo N° 6 al Contrato Interadministrativo N° 20 de 2012

Anexo firmado el 08-11-2013, suscrito con la Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá S.A. E.SP. – ETB, por \$519.686.013 y objeto: *“Prestar los servicios relacionados con la solución integral de tecnología de información para el sistema de gestión Documental Electrónico de Archivos en el FONCEP, de acuerdo con los*

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

requerimientos técnicos y de seguridad señalados por el FONCEP”, con un plazo de ejecución de tres (3) meses.

Según evaluación efectuada y pruebas técnicas de funcionamiento, se pudo determinar que el sistema de gestión documental ControlDoc se encuentra funcionando correctamente en la entidad auditada, tal como se evidencia en el acta de visita fiscal de fecha 04- 08-2015. De igual manera, se observa plena conformidad por las partes sobre lo contratado, como se evidencia en el Acta de Liquidación fechada 20 de noviembre de 2014, en la que se dejó constancia de que las partes quedaron a paz y salvo por todo concepto.

Adicionalmente, se pudo establecer que el Anexo No. 6 del Contrato 20/2012 no fue ejecutado directamente por la ETB, sino por la Empresa Control Online SAS (único representante del software ControlDoc en el mundo), quien desarrolló toda la parte técnica, bajo la supervisión de la ETB.

3.2.2. Contrato de prestación de servicios N° 57 de 2014

El agosto 28 de 2014, se suscribió con la firma CONTROL ONLINE SAS, por valor de \$609.928.000, con un plazo de seis (6) meses, y objeto consistente en: *“Contratar el servicio de identificación, moldeamiento, análisis, automatización implementación e integración de todos y cada uno de los procesos propios de pensiones, con base a la deontología aplicable en la herramienta informática “sistema de gestión documental ControlDoc”.*

Inicialmente, se estableció un plazo de seis meses para llevar a cabo la ejecución del objeto contractual, no obstante, faltando dos meses para vencerse el plazo, y habiéndose girado al contratista el 40% del valor total del acuerdo contractual, por concepto del cronograma de actividades y plan de trabajo, se realiza una prórroga en tiempo por 10 meses más y una adición por \$300.000.000, suscrita el 29 de diciembre de 2014, justificada en:

“Para cumplir con las metas por la gerencia de Bonos y Cuotas Partes en cuanto a los hallazgos evidenciados por la Contraloría Distrital de Bogotá y la Oficina de Control Interno de la Entidad, es menester automatizar todos los procedimientos de esa gerencia a fin de tener en el SiGeF sobre la plataforma de ControlDoc un sistema integrado con todas las funcionalidades que permitan registrar todas las Cuotas Partes por pensionado y facilite la estadística, registro único y control de actividades.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

La automatización de los procedimientos de Bonos y Cuotas Partes, atomizara la información de los tres (3) sistemas de información: Aplicativos BONSPENS, SISLA y un archivo en Excel, en los cuales simultáneamente se registran las solicitudes y actuaciones, que fueron observados por los Estamentos de Control Fiscal y de Gestión.

Con lo anterior se logra materializar las acciones de mejora planteadas ante esos Estamentos y mejorar la gestión institucional en esos asuntos misionales”.

De lo anteriormente expuesto, se puede evidenciar que en el contrato 57/2014 se presentó inaplicación al principio de planeación, para el caso, la prórroga en tiempo en más del doble de la inicialmente establecida evidencia falencias en la planeación al no haber determinado cuál era el tiempo real para llevar a cabo la implementación del objeto contratado.

Al tiempo, que la adición en dinero, no se justifica en la medida que lo ejecutado por el contratista no apunta a la ejecución puntual del objeto contratado, sino al cronograma y plan de trabajo únicamente sin realizar actividad diferente a ésta.

Pagos realizados con cargo al contrato 57/2014 a la fecha:

Anticipo al contrato inicial: \$243.971.200, que corresponden al 40% contratado.

Anticipo a la adición: \$120.000.000, equivalente 40% adicionado.

Segundo pago a la adición: \$60.000.000, es decir al 20% adicionando.

Este contrato, en virtud de la prórroga, aún está en ejecución.

3.2.2.1 Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria

El Contrato de Prestación de Servicios N° 57 de 2014 se suscribió en agosto 28 de 2014, en cuantía de \$609.928.000 y un plazo de ejecución de seis (6) meses. No obstante, sin que se haya ejecutado la totalidad del contrato inicial y sin que se hubiesen entregado los productos, el FONCEP suscribió en diciembre 29 de 2014 una prórroga por diez (10) meses adicionales al contrato inicial y concedió una adición por \$300.000.000, sin que se evidencien en la carpeta contractual los estudios económicos que discriminen, determinen y justifiquen que dicho valor corresponde objetivamente al valor de los productos contratados.

Para la suscripción del contrato N° 057 de 2014 se evidencia que los estudios previos realizados por la entidad fueron deficientes e insuficientes al no incluir un

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

análisis completo de todos los productos que se requerían por parte de la entidad y que posteriormente fueron incluidos en la prórroga y adición. Previamente se debía definir la conveniencia del objeto a contratar, hecho que debe reflejarse en los respectivos estudios previos que le permitan a la entidad racionalizar el gasto y evitar la improvisación; como ello no ocurrió, el plazo de ejecución contractual se alargó en 10 meses adicionales con un costo de \$300.000.000. Se vulneró así la observancia del Principio de Planeación que permitiera la protección de los recursos de la entidad. Tal como lo señala la Cartilla de Estudios Previos de la Procuraduría General de la Nación, la Etapa de Planeación implica *“que la gestión contractual del Estado debe estar precedida por el desarrollo de los estudios, análisis, diseños y demás gestiones que permitan definir con certeza las condiciones del contrato a celebrar y del proceso de selección pertinente, con el fin de que la necesidad que motiva la contratación sea satisfecha en el menor plazo, con la mayor calidad y al mejor precio posible”*.

Evaluable el expediente del contrato se encontró que la necesidad a satisfacer con la adición del mismo, no se identificó en los estudios previos iniciales, por lo que se estaría violando el principio de planeación, transparencia y moralidad administrativa al no determinarse el requerimiento del objeto contractual de las áreas de apoyo.

La Procuraduría General de la Nación, frente al alcance del Principio de Planeación, se ha referido en los siguientes términos: *“el Principio de Planeación es una manifestación del Principio de Economía, consagrado en el artículo 25 de la Ley 80 de 1993, como se desprende de lo dispuesto en los numerales 6, 7 y 12 a 14 de esta disposición...”*

Así las cosas, la entidad al suscribir la adición al contrato 057 de 2014 incurre en la inobservancia de las siguientes normas:

De la Ley 80 de 1993. Artículo 25º.- Del Principio de Economía, en concordancia con el artículo 87, Ley 1474 de 2011:

(...)

“12. Previo a la apertura de un proceso de selección, o a la firma del contrato en el caso en que la modalidad de selección sea contratación directa, deberán laborarse los estudios, diseños y proyectos requeridos, y los pliegos de condiciones, según corresponda.”

Igualmente, se estaría quebrantando, el numeral 7º del mismo artículo, que a la letra dice:

Del Principio de Economía. En virtud de este principio:

(...)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

7o. La conveniencia o inconveniencia del objeto a contratar y las autorizaciones y aprobaciones para ello, se analizarán o impartirán con antelación al inicio del proceso de selección del contratista o al de la firma del contrato, según el caso.

Con las normas anteriores, es concordante el Artículo 20 del Decreto 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública, que consagra:

“Estudios y documentos previos. Los estudios y documentos previos son el soporte para elaborar el proyecto de pliegos, los pliegos de condiciones, y el contrato. Deben permanecer a disposición del público durante el desarrollo del Proceso de Contratación y contener los siguientes elementos, además de los indicados para cada modalidad de selección:

- 1. La descripción de la necesidad que la Entidad Estatal pretende satisfacer con el Proceso de Contratación.*
- 2. El objeto a contratar, con sus especificaciones, las autorizaciones, permisos y licencias requeridos para su ejecución, y cuando el contrato incluye diseño y construcción, los documentos técnicos para el desarrollo del proyecto”*

De igual manera, se vulneró el Principio de Responsabilidad, consagrado en el artículo 26 de la ley de contratación:

“Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia.” (Subrayado fuera de texto).

Es decir, los gestores fiscales deben aplicar los recursos públicos como si fueran propios, con la mayor ética, buscando el beneficio general y atendiendo las normas y directrices de las autoridades legislativas y de control.

Los estudios previos deben ajustarse al interés general, en concordancia con el artículo 209 superior, pues la inversión pública tienen una función social que se materializa en la ejecución contractual, por tal razón existe normatividad que regula los estudios previos para impedir que el gestor fiscal incurra en improvisación y ponga en riesgo los recursos, la sentencia con radicado No. 73001-23-31-000-1999-00539-01 del Consejo de Estado, sala de lo contencioso administrativo, sostiene:

El principio de la planeación o de la planificación aplicado a los procesos de contratación y a las actuaciones relacionadas con los contratos del Estado guarda relación directa e inmediata con los principios del interés general y la legalidad, procurando recoger para el régimen jurídico de los negocios del Estado el concepto según el cual la escogencia de contratistas, la

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

celebración de contratos, la ejecución y liquidación de los mismos, no pueden ser, de ninguna manera, producto de la improvisación. La ausencia de planeación ataca la esencia misma del interés general, con consecuencias gravosas y muchas veces nefastas, no sólo para la realización efectiva de los objetos pactados, sino también respecto del patrimonio público, que en últimas es el que siempre está involucrado en todo contrato estatal, desconociendo en consecuencia fundamentales reglas y requisitos previos dentro de los procesos contractuales; es decir, en violación del principio de legalidad. (...) Si bien es cierto que el legislador no tipifica la planeación de manera directa en el texto de la Ley 80 de 1993, su presencia como uno de los principios rectores del contrato estatal es inevitable y se infiere: de los artículos 209, 339 y 341 constitucionales; de los numerales 6, 7 y 11 a 14 del artículo 25, del numeral 3 del artículo 26, de los numerales 1 y 2 del artículo 30, todos de la Ley 80 de 1993; y del artículo 2º del Decreto 01 de 1984; según los cuales para el manejo de los asuntos públicos y el cumplimiento de los fines estatales, con el fin de hacer uso eficiente de los recursos y desempeño adecuado de las funciones, debe existir un estricto orden para la adopción de las decisiones que efectivamente deban materializarse a favor de los intereses comunales. (Subrayado fuera de texto).

Es evidente que la etapa de planeación debe soportar y sustentar las decisiones de manera que favorezca el interés colectivo. Posteriormente, la misma sentencia afirma:

La planeación se vincula estrechamente con el principio de legalidad, sobre todo en el procedimiento previo a la formación del contrato. Es aquí, en este período, donde el principio de legalidad se manifiesta de manera más intensa por actuar en forma de vinculación positiva a la ley, es decir, porque las exigencias del legislador son especialmente expresas y claras para el operador. (Subrayado fuera de texto).

Es decir, el principio de planeación está expresamente vinculado a la Ley, en cuanto determina pautas claras para que la actuación del gestor fiscal y sus decisiones se desarrollen dentro del marco de legalidad y planeación para alcanzar los fines esenciales del estado.

La causa probable es la inobservancia de la norma, fallas en la formulación del proyecto y en la elaboración de los estudios previos.

Es evidente que estas normas advierten previamente al gestor fiscal para impedir que este incurra en una conducta indebida y realice las actividades de planeación

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

previas a la suscripción del contrato con transparencia y economía con el fin de garantizar la eficiencia y eficacia de la gestión pública adelantada para alcanzar los fines del estado.

Como consecuencia de estas inobservancias en la etapa precontractual, se transgredió lo debido en los principios de planeación, responsabilidad, economía y transparencia.

Por lo antes expuesto, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria en virtud de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 734 de 2002.

Análisis de la respuesta del sujeto de control:

Una vez analizada respuesta dada por el FONCEP no se desvirtúa la observación presentada en el Informe Preliminar, toda vez que no se exponen argumentos que hagan referencia a la violación de los Principios de Planeación, Economía y Responsabilidad que resultaron vulnerados en la etapa precontractual en el Contrato 57 de 2014, sino, se limitan a plantear el objetivo que perseguían con la adición. Por lo anterior, se confirma como hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria.

3.2.2.2. Hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$180.000.000 al configurarse un doble pago por una misma actividad.

Inicialmente, de conformidad con lo pactado en la Cláusula Quinta (Obligaciones del Contratista) del Contrato de Prestación de Servicios 57/2014 se estableció que se debía ejecutar la automatización en la herramienta informática “sistema de gestión documental CONTROLDOC” de diez (10) procedimientos para el área funcional de pensiones y la misma actividad para veinte (20) procedimientos del Grupo Funcional de Nómina; relación de actividades que se entregaron al FONCEP por parte del contratista en el documento denominado “PLAN METODOLOGIA UML DEL PROYECTO” correspondiente al acuerdo contractual en mención. Seguidamente, en la Adición No. 1 al contrato 57-2014, suscrita por las partes en diciembre 29 de 2014, se incluye de nuevo las mismas actividades a ejecutar en cuanto a la automatización de diez (10) procedimientos en el área de pensiones y de veinte (20) procedimientos en el Grupo Funcional de Nómina, hecho que se evidencia en el documento entregado por el contratista al Foncep, denominado “PLAN DE DESARROLLO DEL PROYECTO” correspondiente a la Adición No. 1 al Contrato 57-2014, actividad por la cual de conformidad con lo establecido

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

contractualmente el FONCEP realizó la erogación a favor del contratista por valor del 40% del valor inicial del CPS, esto es la suma de \$243.971.200, y así mismo, realizó un segundo pago correspondiente al 40% del valor de la Adición No. 1 al CPS 57-2014, esto es, la suma de \$120.000.000.

Ahora bien, habiéndose establecido en el contrato en referencia un plazo de ejecución de seis (6) meses y cuando sólo habían transcurrido cuatro de ellos, sin que el contratista hubiera entregado actividad diferente a la antes referida, se suscribe la Adición No. 1 al contrato, con el mismo objeto del Contrato de Prestación de Servicios inicial “*Contratar el servicio de identificación, modelamiento, análisis, automatización, implementación e integración de todos y cada uno de los procesos propios de las pensiones, con base a la deontología aplicable en la herramienta informática “sistema de gestión documental CONTROLDOC”*”, prorrogando el plazo en diez meses más al inicialmente pactado, y adicionando el valor del contrato en \$300.000.000; documento en el que no se cambiaron ni se modificaron ni se adicionaron las obligaciones contractuales, específicamente las actividades relacionadas con la automatización de 10 diez procedimientos en el áreas misional de Pensiones y de 20 procedimientos en el Grupo Funcional de Nómina; procedimientos contenidos en el documento PLAN METODOLOGIA UML DEL PROYECTO (plan de trabajo del contrato inicial) y en el documento PLAN DE DESARROLLO DEL PROYECTO (plan de trabajo de la adición No. 1). Es decir, las actividades pactadas en el contrato inicial y las pactadas en la adición, son idénticas.

Así las cosas, encuentra esta auditoría que existe un doble pago por las mismas actividades, como quiera que las dos entregas de los planes de trabajo son los mismos, y si bien existe variación en el cronograma de trabajo, esto obedece a que hubo prórroga en tiempo y adición en valor, pero no porque se agreguen actividades adicionales a las inicialmente contratadas.

Por lo expuesto anteriormente, se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la inaplicación al principio de planeación, responsabilidad y economía, por el doble pago de una misma actividad contractual, esto es cronograma de actividades y plan de trabajo, en cuantía de \$ 180.000.000, que corresponde a un primer pago del 40% del valor de la adición (\$120.000.000) y a un segundo pago del 20% realizado al contratista contra entrega del diagnóstico de levantamiento de información de los procedimientos establecidos en el alcance (\$60.000.000), siendo presuntos responsables fiscales, el ordenador del gasto, el supervisor del contrato 57/2014 y el contratista, al transgredir lo normado en la Ley 734 de 2002, en armonía con los principios constitucionales desarrollados por la Ley 80 de 1993 y los artículos 3 y 6 de la Ley 610 de 2000.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

Análisis de la respuesta del sujeto de control:

La respuesta dada por el FONCEP no desvirtúa la observación presentada en el Informe Preliminar, toda vez que en el documento de prórroga y adición No. 01 de dic. 29 de 2014 al contrato No. 57 de 2014, cuando este último se encontraba en ejecución, no figura clausula alguna que establezca nuevas obligaciones contractuales a las pactadas inicialmente en el contrato, por lo tanto, al no haberse pactado nuevas obligaciones en el documento suscrito en la adición y prórroga, no tiene sustento legal haber efectuado los pagos descritos en la observación administrativa. De igual manera, no hacen referencia a la manera como se estableció el valor de la adición en cuantía de \$300.000.000. De otro lado, en el Objeto del precitado contrato hace referencia a “(...) todos y cada uno de los procesos propios de pensiones (...)” y los procedimientos del Área de Bonos y Cuotas Partes son propios de PENSIONES.

Por lo anterior, se confirma un hallazgo administrativo con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por valor de \$180.000.000.

3.2.2.3 Observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria

Por otro, en desarrollo de la auditoría se encontró que según las buenas prácticas en tecnologías de la información, cuando se suscribe una contratación como la objeto del CPS 57/14, se deben minimizar los riesgos y de eventualmente poder llegar a producirse estos deben quedar establecidos a cargo del contratista para que responda por su labor o actividad contratada. Riesgos tales como:

- Los diseños en el modelo entidad relación y específicamente a la base de datos Oracle, puede producir un alto volumen de consultas a la base de datos, que puede producir un alto tiempo de respuesta, lo que degrada la calidad a soluciones.
- El diseño y estructuración de bloque PL/SQL asociado a una tabla y ejecutados a nivel de bases de datos puede ocasionar la degradación en los tiempos de respuesta del motor y de hecho impactar los procesos informáticos a nivel empresariales.

Igualmente, es importante señalar que la certificación de Oracle es la acreditación que obtiene un profesional en Oracle; es decir, la educación y experiencia recibida en los diversos productos de Oracle permiten a estos especialistas acelerar un desarrollo profesional, mejorar su productividad y su credibilidad.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

En consecuencia, el contratista al no contar con la certificación en Oracle no podrá garantizar la idoneidad para intervenir el sistema. Por tanto, Oracle no responderá cuando se presente un colapso a nivel de base de datos empresarial. Por lo anterior y en virtud del principio de responsabilidad, al seleccionar el contratista, el Foncep debió prever este riesgo; el cual podrá materializarse en el futuro configurando un posible detrimento patrimonial.

Al respecto, se impone destacar que uno de los tantos matices del principio de selección objetiva, independientemente de la modalidad de selección que corresponda a la contratación, constituye un pilar fundamental de la actividad precontractual, es la garantía de un procedimiento a partir del cual se convoque o se invite a los interesados a presentar sus ofertas en condiciones de igualdad y transparencia y estas perduren hasta la finalización del mismo.

Significa entonces que la modalidad de contratación cualquiera que se lleve a cabo, le impone a la administración el deber de respetar los principios de planeación, transparencia, selección objetiva, economía, imparcialidad, como orientadores de la actividad contractual y de esta escoger la más favorable para los intereses de la entidad.

Pues lo que cobra verdadera relevancia es que al interior de la entidad se hayan agotado todas las herramientas tendientes a garantizar una debida selección objetiva, económica, y responsable, con el fin de garantizar el cumplimiento del objeto contractual.

Por lo anteriormente expuesto, se detecta una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de idoneidad del contratista al no contar con la certificación requerida para la labor contratada, ley 734 de 2002 en armonía con los principios constitucionales desarrollados por la Ley 80 de 1993

Análisis de la respuesta del sujeto de control:

Una vez analizada la respuesta dada por el sujeto de control se aceptan los argumentos y se desvirtua la observación.

3.2.3. Contratos de prestación de servicios profesionales

- *Contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 66 de 2012*, suscrito con Orlando Rodríguez Bayona, por un valor de \$13.000.000, con plazo de

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ejecución de 2,5 meses, con el objeto de “*prestar los servicios profesionales a la Oficina de Informática y Sistemas del FONCEP, para el análisis, diseño, desarrollo de software y pruebas de calidad, nuevas funcionalidades, parametrización y mejoras a las funcionalidades existentes para los módulos SAE/SAI del software SI-CAPITAL, en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los planes de mejora con la Oficina de Control Interno, la Contraloría General de la República y los requerimientos de los funcionarios de la entidad*”.

Evaluados los informes de supervisión, el contratista cumplió con el objeto y las obligaciones contractuales, destacando que el contratista ha desarrollado mediante contrato labores relacionadas con los módulos del sistema Si Capital con la UAECD, Secretaria de Hacienda.

- *Contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 71 de 2012, suscrito el 26 de octubre de 2012, por valor de \$ 6.000.000, cuyo objeto es: “Prestar servicios profesionales de apoyo al área de contabilidad del Fondo de Prestaciones Económicas, Cesantías y Pensiones -FONCEP- con el fin de hacer el cargue inicial de la información contable en el aplicativo LIMAY, revisión y validación de la información mensual, hacer los registros y control contable de la información de los distintos procesos generados por la entidad, como también apoyar la gestión de información en el aplicativo DMS e informes que se requieran oportunamente”.* Este contrato tiene un plazo de dos (2) meses.

La carpeta del contrato cuenta con los soportes correspondientes, las pólizas y estudios previos. No se encontraron anomalías ni irregularidades en la ejecución contractual.

- *Contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 17 de 2013, fechado en 02/04/2013, suscrito con Diego Enrique Narvárez Sánchez y cedido a Rubén Alfredo Nieto Gómez, por un valor inicial de \$22.000.000; el 29 de julio de 2013, se suscribió una prórroga de dos (2) meses y adición por \$11.000.000 para un valor total de \$33.000.000 y plazo de ejecución de 4 meses, con el objeto de “Prestar los servicios profesionales especializados en la administración de las bases de datos con las que cuenta la entidad”.* Evaluados los informes de supervisión, el contratista cumplió con el objeto y las obligaciones contractuales, sin embargo, la liquidación del contrato fue por valor de \$22.000.000, en la misma se estipula que el contrato inició el 2 de abril de 2013 y terminó el 1 de julio de 2013, no obstante, la carpeta del contrato contempla que el 29 de julio de 2013 se suscribió una prórroga y adición por dos (2) meses y \$11.000.000, que no se toma en cuenta en la liquidación. Igualmente en la carpeta del contrato se encontraron seis (6)

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

órdenes de pago con los números 224, 283, 284, 355, 429 y 490, por un valor total de \$33.000.000 y en la liquidación solamente cuatro (4) con números 224, 283, 284 y 355 por valor total de \$22.000.000. Es decir, que se presenta una diferencia de \$11.000.000 entre el valor de la liquidación del contrato que fue por \$22.000.000 y el valor total de las órdenes de pago que reposan en la carpeta del contrato que suman un valor total de \$33.000.000. La diferencia corresponde a la adición que se omitió en el acta de liquidación del contrato.

- *Contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 64 de 2013*, fechado en 07-10-2013, suscrito con RUBEN ALFREDO NIETO GOMEZ, por valor de \$16'500.000, con un plazo de tres (3) meses, cuyo objeto es: “*Prestar los servicios profesionales especializados en el apoyo a la gestión en la administración de las bases de datos con las que cuenta la entidad*”.

Según evaluación efectuada y pruebas técnicas practicadas, se pudo determinar que en la carpeta del contrato obran los estudios previos, los soportes necesarios para su perfeccionamiento, así como la asignación de la supervisión. Igualmente, obra comunicación suscrita por el contratista mediante la cual manifiesta su disposición para ceder el contrato o, en caso contrario, solicita la terminación por mutuo acuerdo.

Mediante documento de cesión del contrato, éste es cedido al señor Wilson Sneider Torrado González, quien, una vez verificada la hoja de vida, cumple con el perfil y los requisitos para ejecutar el objeto contractual. Igualmente, obra modificación de la garantía única que ampara el cumplimiento contractual.

Con fecha 20 de diciembre de 2013 se suscribe al Acta de Terminación Anticipada por Mutuo Acuerdo, teniendo por justificación lo siguiente:

- 1- La culminación de la vigencia fiscal.
- 2- La determinación de otorgar periodo de descanso compensado para los funcionarios a partir de la fecha citada. (fecha de terminación del contrato).

En el acta de liquidación obra un saldo a liberar por valor de \$2.933.334, correspondiente al periodo no ejecutado.

- *Contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 15 de 2014*, fechado en 22-01-2014, por valor de \$52.360.000, cuyo objeto es: “*Prestar los servicios*”

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

profesionales especializados en la administración de las bases de datos con las que cuenta la entidad código UNSPSC 80111620”, con un plazo de ocho (8) meses. Según verificación se pudo determinar que el contrato se cumplió de acuerdo al objeto y a las obligaciones pactadas.

- *Contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 75 de 2014, fechado en 15-10-2014, por valor de \$18.480.000 cuyo objeto es: “El contratista se obliga para con el FONCEP a prestar sus servicios profesionales para desarrollar las adecuaciones necesarias a las herramientas informáticas que interactúan actualmente dentro del proceso de liquidación de nómina de pensionados y los respectivos pagos a consignaciones en los bancos, al igual que en los componentes financieros y contables de la entidad”. Con un plazo de cuatro (4) meses. Según verificación se pudo determinar que el contrato se cumplió de acuerdo al objeto y a las obligaciones pactadas.*
- *Contrato de Prestación de Servicios Profesionales N° 12 de 2015, fechado en 13-02-2015, por valor de \$ 81.188.000, cuyo objeto es: “Prestar los servicios profesionales especializados en el apoyo a la gestión en la administración de las bases de datos con las que cuenta la entidad”, con un plazo de doce (12) meses. Según verificación, el contrato se encuentra en ejecución.*

3.2.4. Conclusiones

Evaluados los contratos de prestación de servicios celebrados por el FONCEP en la vigencia 2012 a marzo de 2015, con el objeto de fortalecer la implementación y funcionalidad de las herramientas tecnológicas de la entidad, se pudo determinar:

- En el Contrato 057 de 2014 se configura una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria y fiscal por la inaplicación al principio de planeación, responsabilidad y economía, por el doble pago de una misma actividad contractual, esto es cronograma de actividades y plan de trabajo, en cuantía de \$180.000.000.
- En el Contrato 057 de 2014 se detecta una observación administrativa con presunta incidencia disciplinaria, por la falta de idoneidad del contratista al no contar con la certificación en ORACLE, requerida para la labor contratada.
- En el Contrato 057 de 2014 como consecuencia de inobservancias en la etapa precontractual en cuanto a estudios previos deficientes e insuficientes

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

para determinar la necesidad real que requería el Foncep, se transgredió lo debido en los principios de planeación, responsabilidad, economía y transparencia, hecho que conllevó a una prórroga de diez meses en la ejecución y una adición en cuantía de \$300.000.000.

- Sobre el Contrato 20 de 2012 (Anexo 6) suscrito con la ETB, al ser tercerizado con la empresa Control Online, se recomienda efectuar auditoría transversal con la Dirección de Servicios Públicos.
- El sistema CORDIS para el manejo de la correspondencia, fue reemplazado por el sistema de gestión documental CONTROLDOC, que según verificación técnica del equipo auditor, se encuentra en funcionamiento.
- Para los aplicativos SI CAPITAL desde el momento de la implementación no se ha generado ningún proceso de migración de datos, ya que empezaron a funcionar a partir de la línea base de 2005 entregada por la SDH. En la entidad se han realizado mejoras en algunas funcionalidades y actualmente se está haciendo un estudio de viabilidad para migrar las versiones de línea base de 2005 a las nuevas entregadas por la SDH.
- Sobre los módulos del sistema SI CAPITAL se pudo establecer que vienen operando y están en producción; no obstante, se pudo evidenciar que los aplicativos PREDIS, OP, OPGET y CAJA MENOR funcionan de manera integral y otros como el PERNO, SAE y SAI funcionan de manera parcial respecto al LIMAY.
- La dificultad para obtener una integralidad completa de los módulos relacionados, depende de decisiones administrativas de la entidad en cuanto a mayores recursos técnicos, humanos y presupuestales necesarios para lograrlo.
- Dado que el contrato 057/14 aquí evaluado no ha sido liquidado, el presente informe constituye insumo para auditorías posteriores.

“Por un control fiscal efectivo y transparente”

ANEXO: CUADRO DE TIPIFICACIÓN DE HALLAZGOS

TIPO DE HALLAZGO	CANTIDAD	VALOR (En pesos)	REFERENCIACIÓN ¹
1. ADMINISTRATIVOS	2	N.A	3.2.2.1, 3.2.2.2
2. DISCIPLINARIOS	2	N.A	3.2.2.1, 3.2.2.2
3. PENALES	0	N.A	
4. FISCALES	1	\$180.000.000	3.2.2.2

N.A: No aplica

¹ Se deben detallar los numerales donde se encuentren cada uno de los hallazgos registrados en el Informe.